

SCHWEIZERISCHES AKTIONSKOMITEE
FÜR DIE TREIBSTOFFZOLL-VORLAGE

R e f e r e n t e n f ü h r e r
=====

zur Eidgenössischen Volksabstimmung

vom 27. Feb. 1983

betr. Verfassungsartikel über Treibstoffzölle

INHALTSeite

1.	Worum geht es?	1
1.1.	Alte und neue Verfassungsbestimmungen	1
1.2.	Die wichtigsten Unterschiede zwischen den beiden Regelungen	2
2.	Die bisherige Regelung	3
2.1.	Entstehungsgeschichte	3
2.2.	Die gegenwärtige fiskalische Belastung (1.1.83)	4
2.3.	Der heutige Stand	4
2.3.1.	Allgemeine Strassenbeiträge	4
2.3.2.	Nationalstrassen	5
3.	Die neue Regelung	6
3.1.	Bewährtes erhalten und zeitgemäss anpassen	6
3.2.	Sicherung der Einnahmen	7
3.3.	Die Neuregelung im einzelnen	8
3.3.1.	Senkung des zweckgebundenen Anteils am Grundzoll	8
3.3.2.	Erweiterung der Zweckbindung des Zollzuschlages	8
3.3.3.	Künftige Leistungen des Bundes aus den Treibstoffzollerträgen	9
3.3.4.	Subsidiarität des Zollzuschlages	13
4.	Verhältnis zu anderen Verkehrsvorlagen und -initiativen	13
4.1.	Gesamtverkehrskonzeption (GVK)	13
4.2.	Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe	14
4.3.	TCS-Initiative zur Neuregelung der Treibstoffzölle	15
5.	Zur Kritik an der Vorlage	15
5.1.	Von Automobilisten	15
5.1.1.	Der Zollzuschlag ist zu senken	15
5.1.2.	Die Zweckbindung des Grundzolles von 60 % ist beizubehalten	16
5.1.3.	Es wird durch die Hintertüre die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs aus Strassengeldern eingeführt	16
5.2.	Von Seiten des öffentlichen Verkehrs	16
5.2.1.	Die Treibstoffzölle hätten auch zugunsten des öffentlichen Verkehrs zweckgebunden werden sollen	16
5.2.2.	Der öffentliche Verkehr wird im Verhältnis zum Strassenverkehr stiefmütterlich behandelt	17
5.3.	Aus Umweltschutzkreisen	17
5.3.1.	Die Vorlage bringt noch mehr Strassen	17
5.3.2.	Es hätten vermehrt Mittel für den Umweltschutz zweckgebunden werden sollen	18
5.3.3.	Die Ablehnung der Vorlage hat für den Umweltschutz an Strassen keine Folgen, weil aufgrund des neuen Umweltschutzgesetzes Beiträge vorgesehen werden können	18
5.4.	Aus Sportfliegerkreisen	19
6.	Was hätte eine Ablehnung der Vorlage für Folgen?	19
7.	Schlussfolgerungen	20

1. Worum geht es?

Die Treibstoffzölle (Grundzoll und Zollzuschlag) bringen dem Bund jährlich rund 2,3 Milliarden Franken Einnahmen. 1,9 Milliarden davon sind zweckgebunden für Strassenausgaben. Die gesamten Einnahmen aus dem Treibstoffzollzuschlag müssen nach geltender Verfassungsbestimmung für den Bau von Nationalstrassen verwendet werden. Nachdem voraussichtlich im Verlaufe dieses Jahres der gesamte Vorschuss des Bundes für den Nationalstrassenbau zurückerstattet sein wird, stellt sich die Frage nach der künftigen Verwendung der Einnahmen aus den Treibstoffzöllen. Hier eine vernünftige längerfristige Lösung zu finden, ist das Ziel der vorliegenden Verfassungsänderung.

1.1. Alte und neue Verfassungsbestimmungen

B i s h e r

Art. 36^{bis}

⁴ Die Erstellungskosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, wobei die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen sind.

⁵ Der Bund kann in besonderen Fällen nach den in Absatz 4 genannten Richtlinien Beiträge an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen leisten.

Art. 36^{ter}¹⁾

¹ Der Bund verwendet nach Massgabe der Gesetzgebung drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baues der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- d. für zusätzliche Beiträge an die Strassenlasten der Kantone, die eines Finanzausgleiches bedürfen;
- e. für jährliche Beiträge an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen. Hierbei entfallen auf

	Franken
Uri	240000
Graubünden	600000
Tessin	600000
Wallis	150000

² Ergeben die Finanzierungspläne, dass die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht ausreichen, so entscheidet die Bundesversammlung durch allgemein verbindlichen Bundesbeschluss, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

N e u

Art. 36^{bis} Abs. 4 und 5

⁴ Die Kosten der Erstellung, des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen werden auf den Bund und die Kantone verteilt; dabei sind die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen.

⁵ *Aufgehoben*

Art. 36^{ter}

¹ Der Bund verwendet die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls und den gesamten Ertrag eines Zollzuschlages wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baus der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen, zur Förderung des kombinierten Verkehrs, des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge und des Baus von Bahnhofparkanlagen, sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs;
- d. für Beiträge an Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen, die durch den motorisierten Strassenverkehr nötig werden, sowie an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen, die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind;
- e. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen und den Finanzausgleich im Strassenwesen;
- f. für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, und an Kantone ohne Nationalstrassen.

² Soweit der Ertrag des zweckgebundenen Grundzolls zur Sicherstellung der in Absatz 1 genannten Aufgaben nicht ausreicht, erhebt der Bund einen Zollzuschlag.

Übergangsbestimmungen

Art. 16

Unter Vorbehalt der Änderung durch die Gesetzgebung beträgt der Zollzuschlag auf Treibstoffen 30 Rappen je Liter.

1.2. Die wichtigsten Unterschiede zwischen den beiden Regelungen

Der Bund beteiligt sich künftig generell (nicht nur in Ausnahmefällen) an den kantonalen Kosten des Betriebes und Unterhaltes der Nationalstrassen.

Der zweckgebundene Anteil am Grundzoll wird von bisher 60 % auf die vor Beginn des Nationalstrassenbaus geltenden 50 % zurückgeführt.

Der Zollzuschlag wird nicht mehr nur für die Nationalstrassen, sondern für sämtliche Strassenbeiträge des Bundes verwendet.

Der zweckgebundene Teil des Grundzolles und der Zollzuschlag sollen für die bisherigen Strassenausgaben, zukünftig aber auch in einem gewissen Masse für strassenentlastende und verkehrstrennende Massnahmen, für Umweltschutzmassnahmen sowie für Schutzbauten gegen Naturgewalten entlang von Strassen verwendet werden.

Die Beibehaltung des Zollzuschlages in der bisherigen Höhe von 30 Rappen/Liter ermöglicht es, den Kantonen zusätzliche Mittel im Umfange von rund 400 Millionen Franken im Jahr zuzuführen.

2. Die bisherige Regelung

2.1. Entstehungsgeschichte

Bis zum Jahre 1928 betrug der Treibstoffzoll Fr. 20.--/100 kg brutto. Eine Zweckbindung gab es nicht. 1929 wurden 25 % für Strassenbeiträge an die Kantone zweckgebunden. Der Zollansatz wurde im Jahre 1935 auf Fr. 28.-- erhöht und schliesslich 1936 auf den heute noch geltenden Wert von Fr. 26.50 (22,9 Rappen/Liter Benzin) festgesetzt.

Im Jahre 1949 wurde dann die Zweckbindung in einem dringlichen Bundesbeschluss auf 50 % angesetzt. In den folgenden Jahren erstarkten die Bestrebungen zur Erstellung eines Nationalstrassennetzes. Für diese nationale Aufgabe musste jedoch die Finanzierung sichergestellt werden.

Am 6. Juli 1958 nahmen Volk und Stände den jetzigen Verfassungsartikel über die Treibstoffzölle an. Nach diesem Artikel muss der Bund 60 % der Zölle auf Benzin und Diesel für Strassenzwecke verwenden, in erster Linie um den Bau der Nationalstrassen mitzufinanzieren. Falls diese Mittel nicht genügen, kann ein Zollzuschlag erhoben werden. Von dieser Möglichkeit musste der Bund zum ersten Mal im Jahre 1962 mit einem Zuschlag von 5 Rappen/Liter Gebrauch machen. Dieser wurde dann sukzessive - zuletzt im Jahre 1974 - auf den heute geltenden Wert von 30 Rappen/Liter erhöht.

2.2. Die gegenwärtige fiskalische Belastung (1.1.1983)

	<u>Benzin</u>	<u>Diesel</u>
	Rappen/Liter	
Grundzoll inkl. Gebühr	22,9	25,3
Wust	5,4	5,7
Zollzuschlag	<u>30,0</u>	<u>30,0</u>
	58,3	61,0
	-----	-----

Die durchschnittliche Belastung beträgt rund 45 bis 50 % des Tankstellenpreises. Das Benzin ist damit bei uns weniger stark fiskalisch belastet als in den meisten übrigen europäischen Ländern. Umgekehrt liegen die Verhältnisse bei der steuerlichen Belastung von Diesel.

2.3. Der heutige Stand

Im Jahre 1970 wendete der Bund 1,1 Milliarden Franken für Strassenzwecke auf. 1982 machten die Ausgaben 1,4 Milliarden aus.

Die zweckgebundenen Treibstoffzölle nahmen in dieser Periode von 900 Millionen auf 1,9 Milliarden zu.

2.3.1. Allgemeine Strassenbeiträge

Mit den Bundesbeiträgen konnte das schweizerische Hauptstrassennetz an vielen Stellen verbessert und an die gesteigerten Anforderungen des Verkehrs, der Sicherheit und des Umweltschutzes angepasst werden. Dafür wurden im letzten Jahrzehnt vom Bund rund 1 Milliarden Franken ausgegeben.

Seit 1964 wurden und werden mit Beiträgen aus Treibstoffzöllen über 1'500 Niveauübergänge aufgehoben oder besser gesichert.

Zur Milderung ihrer allgemeinen Strassenlasten erhalten die Kantone voraussetzungslose, d.h. nicht an bestimmte Strassenbauvorhaben gebundene Beiträge von heute rund 200 Millionen Franken pro Jahr. Dabei werden finanzschwache Kantone und solche, die ein besonders langes Strassennetz und hohe Strassenlasten aufweisen, bevorzugt behandelt. Mitberücksichtigt wird zudem das Ausmass der steuerlichen Belastung des Schwerverkehrs. Schliesslich erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis für ihre internationalen Alpenstrassen rund 1,6 Millionen Franken/Jahr.

2.3.2. Nationalstrassen

Das geplante schweizerische Nationalstrassennetz weist eine gesamthafte Länge von 1'833 Kilometer auf. Davon sind Ende 1982 1'287 Kilometer oder 70,2 % in Betrieb und 203 Kilometer oder 11,1 % in Bau. Einige der vorgesehenen Strecken werden im nächsten Jahr auf Grund einer Motion und dem gestützt darauf erstellten Expertenbericht der Kommission Biel von der Bundesversammlung auf ihre Notwendigkeit überprüft.

Gesamthaft hat der Bund bis heute rund 18,5 Milliarden Franken für den Nationalstrassenbau ausgegeben. Die Kantone leisteten 3 Milliarden.

Die jährlichen Aufwendungen für den Nationalstrassenbau stiegen vom Beginn im Jahre 1960 auf rund 1,1 Milliarden im Jahre 1971 und verharrten bis heute - mit gewissen kleineren Ausschlägen nach oben - auf diesem Betrage.

Der für die Nationalstrassen zweckgebundene Teil des Treibstoffgrundzolles und der Treibstoffzollzuschlag blieben demgegenüber während langer Zeit unter den Ausgaben. Obwohl der Bund während längerem noch einen à fonds perdu-Beitrag leistete (total 1,2 Milliarden), betrug die Differenz bis 1972 im Schnitt etwa 200 Millionen Franken pro Jahr. Diese als "Nationalstrassenvorschuss" bezeichnete Unterdeckung machte 1972 samt Zinsen total 2,8 Milliarden Franken aus.

Ab 1973 übertraf dann der zweckgebundene Teil der Treibstoffzölle die Ausgaben. Die jährliche Ueberdeckung stieg sukzessive von 60 Millionen auf rund 500 Millionen im laufenden Jahr an.

1983 wird die Ueberdeckung die frühere Unterdeckung inkl. Zinsen ausgeglichen haben. Der sogenannte Nationalstrassenvorschuss wird getilgt sein. Der Bundesanteil an den Nationalstrassenaufwendungen wird somit - abgesehen vom erwähnten à fonds perdu-Beitrag - vollständig aus Treibstoffzöllen bezahlt worden sein.

Gemäss heutiger Verfassungsregelung muss der Treibstoffzollzuschlag gesenkt werden, sobald er für die Nationalstrassen (inkl. Ausgleich der früheren Unterdeckung), nicht mehr notwendig ist.

In diesem Jahr müsste er deshalb im Ausmass der bisherigen Ueberdeckung, somit um 11 Rappen/Liter, reduziert werden (1 Rappen/Liter bringt ca. 45 Millionen Einnahmen).

3. Die neue Regelung

Eine Senkung des Zollzuschlages ist aus verschiedenen Gründen nicht zweckmässig, weshalb Bundesrat und Parlament nach einer Lösung gesucht haben, welche Bewährtes erhält und an die veränderte Situation anpasst. Die neue Regelung soll Bund und Kantone die für die Erfüllung ihrer vielseitigen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr notwendigen Einnahmen auch für die Zukunft sichern.

3.1. Bewährtes erhalten und zeitgemäss anpassen

Die Vorlage erlaubt einerseits die Fortführung der bisherigen Strassenfinanzierung aus Treibstoffzollerträgen. Dieses System hat sich bewährt. Innert zwei Jahrzehnten konnte von Null auf ein Nationalstrassennetz projektiert, zu über 80 % in Betrieb oder in Bau genommen und praktisch vollumfänglich durch die Automobilisten

bezahlt werden. Das ist eine einzigartige Leistung, auf die wir stolz sein können. Im Ausland wurden die Nationalstrassen häufig durch Anleihen finanziert, die heute mühsam durch Benützergebühren zurückbezahlt werden müssen.

Die Vorlage will andererseits aber auch die mit dem heutigen, stark angewachsenen Verkehr verbundenen Probleme berücksichtigen. Der Automobilist hat ein Interesse daran, dass dafür geeigneter Verkehr von der Strasse weg auf die Schiene verlegt wird (z.B. Transitschwerverkehr), damit er selber für den sinnvollen Einsatz seines Fahrzeuges wieder vermehrt freie Fahrt erhält. Die dichte Ueberbauung unseres Landes, wie auch der Schutz unserer einzigartigen Landschaft machen zudem eine verstärkte Sanierung unserer Strassen nötig. Derartige Erneuerungen von Strassen liegen nicht nur im Interesse der Verkehrssicherheit, sondern dienen vor allem auch einem optimalen Umweltschutz (insbesondere Lärmschutz) und schonen unsere Landschaft. Besonders in den Alpen sind im weiteren hohe Aufwendungen zum Schutze der Strassen vor Wildwasser und Lawinen nötig. In diesem Sinne ist die Zweckbindung anzupassen und zu erweitern.

3.2. Sicherung der Einnahmen

Auch nach Abschluss des Nationalstrassenbaus werden die Aufwendungen von Bund und Kantonen für Strassenbauten und zunehmend für deren Unterhalt nicht wesentlich abnehmen. Die Beibehaltung der Treibstoffzölle in der bisherigen Höhe erscheint deshalb auch für die absehbare Zukunft als notwendig. Es wäre nicht sinnvoll, angesichts der schlechten finanziellen Lage des Bundes und vieler Kantone heute auf gesicherte Einnahmen zu verzichten, welche für die Erfüllung von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr unbedingt erforderlich sind.

Die Reduktion des Zollzuschlages auf die heute für den Nationalstrassenbau noch notwendigen rund 19 Rp/Liter würde dem Bund einen Einnahmefall von 500 Millionen Franken jährlich verursachen,

was das Bundesdefizit noch erhöhen würde. In den vergangenen Jahren sind dem Bund durch die Rückzahlung des seinerzeitigen Vorschusses an den Nationalstrassenbau jährlich beträchtliche Mittel zugeflossen, die er Jahre zuvor aufgewendet hatte. Auch mit der vorgeschlagenen Neuregelung entgeht dem Bund ein Teil dieser Zusatzeinnahmen der letzten Jahre, wird er doch von den 500 Millionen Franken an weiterhin gesicherten Einnahmen rund 400 Millionen an die Kantone weitergeben müssen. Trotzdem verbleiben dem Bund 100 Millionen Franken zur freien Verfügung.

Hauptgewinner der Neuregelung sind indessen eindeutig die Kantone: sie werden bei der Erfüllung ihrer grossen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr vom Bund massiv zusätzlich unterstützt. Diese Hilfe ist umso mehr gerechtfertigt, als die Kantone gesamthaft jährlich für Strassenausgaben rund 1,6 Milliarden Franken aus allgemeinen Staatsmitteln aufwenden.

3.3. Die Neuregelung im einzelnen

3.3.1. Senkung des zweckgebundenen Anteils am Grundzoll

Zölle werden grundsätzlich vorbehaltlos erhoben und haben keine spezielle Zweckbestimmung. Sie gehen in die allgemeine Bundeskasse. Seit mehr als 50 Jahren wird jedoch ein Teil der Zolleinnahmen aus den Treibstoffzöllen gezielt für Strassenverkehrsausgaben verwendet. Nachdem 70 % des Nationalstrassennetzes in Betrieb und weitere gut 10 % im Bau sind, rechtfertigt sich aber eine Senkung des zweckgebundenen Betrages an den Grundzöllen von den heutigen 60 % auf die bis 1958 geltenden 50 % (Art. 36ter Abs.1). Der Bund erhält damit jährlich 100 Millionen Franken zusätzlich in die allgemeine Kasse als Beitrag an die Sanierung der Bundesfinanzen.

3.3.2. Erweiterung der Zweckbindung des Zollzuschlages

Nach geltendem Recht ist der Zollzuschlag ausschliesslich für den Nationalstrassenbau bestimmt. Nach Rückzahlung des Bundesvorschusses

an den Nationalstrassenbau erscheint es als sinnvoll, die Zweckbindung zu erweitern und die Einnahmen aus dem Zollzuschlag gleich zu verwenden wie jene aus dem Grundzoll. Die komplizierte Doppelrechnung einerseits für die Einnahmen und Ausgaben aus dem Grundzoll, andererseits für jene aus dem Zollzuschlag entfällt damit. Die gesamten zweckgebundenen Einnahmen aus den Treibstoffzöllen werden gleich behandelt (Art.36ter Abs.1).

3.3.3. Künftige Leistungen des Bundes aus den Treibstoffzollerträgen

- Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen (Art.36 bis Abs.4, Art.36ter Abs. 1 lit.a)

Das geltende Recht sieht Beiträge des Bundes nur für den Bau der Nationalstrassen vor. Betrieb und Unterhalt gehen grundsätzlich zulasten der Kantone. Im Rahmen von Ausnahmeregelungen zahlt der Bund Beiträge an die Kantone Uri, Nidwalden und Tessin sowie für Belagserneuerungen und Tunnelbetriebskosten im Gesamtbetrag von rund 40 Millionen Franken jährlich.

Mit zunehmendem Alter des Netzes wachsen die Betriebs- und Unterhaltskosten. Neu sollen deshalb alle Nationalstrassenkantone Beiträge von jährlich rund 200 - 250 Millionen Franken für Unterhalts- und Betriebskosten, inkl. Polizei, erhalten. Die Finanzierung des Nationalstrassenbetriebs und -unterhalts wird damit auf dieselbe sichere Grundlage gestellt wie deren Bau.

- Bau von Hauptstrassen (Art. 36ter Abs.1 lit.b)

Der Bundesrat legt in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Netz von Hauptstrassen fest, welche bestimmten technischen Anforderungen genügen müssen. Besonders in Bergregionen müssen Strassen aus Sicherheitsgründen ausgebaut oder anders geführt werden. Zudem brauchen Ortschaften mit starkem Durchgangsverkehr Umfahungsstrassen, die künftig vom Bund ebenfalls mitfinanziert werden können.

- Aufhebung und Sicherung von Niveauübergängen, weitere Massnahmen zur Verkehrstrennung

(Art. 36ter Abs.1 lit.c)

Heute fördert der Bund die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen im Umfange von rund 30 Millionen Franken pro Jahr. Immer wieder ereignen sich dort, wo Schiene und Strasse sich kreuzen, schwere Unfälle. Der Bund soll deshalb in Zukunft vermehrte Mittel zur Beseitigung dieser Gefahrenquellen einsetzen. In vielen Ortschaften gibt es Bahnlinien mit zahlreichen Niveauübergängen oder auf der Strasse verlaufenden Schienensträngen, wo nur eine Gesamtanierung eine befriedigende Lösung bringt. Solche Gesamtvorhaben, die der Sicherheit des Strassen- und des Schienenverkehrs dienen, sollen künftig ebenfalls aus den Treibstoffzöllen mitfinanziert werden. Bundesrat und eidgenössische Räte haben aber ausdrücklich erklärt, dass mit verkehrstrennenden Massnahmen nur lokale Sanierungen gemeint sind. Es könnten unter diesem Titel also keine Gelder für die Verbesserung bestehender, von der Strasse bereits getrennter Bahnlinien oder für den Bau von neuen Bahnstrecken abgezweigt werden.

Im übrigen werden schon heute andere verkehrstrennende Bauten, wie z.B. Radwege entlang von Hauptstrassen, aus Bundesmitteln unterstützt.

- Förderung des kombinierten Verkehrs

(Art. 36ter Abs.1 lit.c)

Im Sinne des Umweltschutzes und zur Entlastung der Strasse ist es wünschenswert, vermehrt Güter über längere Distanzen auf der Schiene zu transportieren und erst für die Feinverteilung Lastwagen zu benützen. Massnahmen drängen sich insbesondere auf, um die Verstopfung der Gotthard-Strecke durch den Transitschwerverkehr zu verhindern. Schon bisher leistete der Bund den SBB eine "Starthilfe" von rund 10 Millionen Franken pro Jahr für die Einführung des Huckepackverkehrs (Transport von Lastwagen oder ihren Anhängern auf Bahnwagen) auf der Bahnlinie Basel-Tessin. Inskünftig sollen solche Bemühungen viel weitgehender aus den Treibstoffzöllen gefördert werden. Vor allem bei den Grenzbahnhöfen wird

der Bund den Bau von Anlagen für den Huckepack- und den Gross-containerverkehr mitfinanzieren.

- Autoverlad (Transport begleiteter Motorfahrzeuge)
(Art. 36ter Abs.1 lit.c)

Heute unterstützt der Bund den Autoverlad am Lötschberg und an der Albula mit 3-4 Millionen Franken jährlich. Die Verbilligung beträgt am Lötschberg für einen PW Fr. 3.35 oder 12 ‰. Auch der Autoverlad an der Furka wird demnächst in den Genuss einer Unterstützung gelangen.

Einige Bergregionen sind besonders im Winter auf den Autoverlad angewiesen, um rasch und sicher das Unterland zu erreichen. Sie sollen deswegen gegenüber den Talschaften und Regionen mit sicheren Winterstrassenverbindungen nicht benachteiligt sein. Die zusätzliche Förderungsmöglichkeit des Autoverlads durch Beiträge aus dem Treibstoffzollertrag kann den betroffenen Regionen echte Hilfe bringen. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass sich stark ermässigte Preise für den Autoverlad am Lötschberg als wirtschaftlich sinnvolle Alternative zum umstrittenen Bau des Rawiltunnels erweisen könnten.

- Bahnhofparkanlagen
(Art. 36ter Abs.1 lit.c)

Das Umsteigen besonders der Pendler auf das öffentliche Verkehrsmittel soll attraktiver gemacht werden. Deshalb wird in Zukunft der Bund den Bau von Parkplätzen bei Bahnhöfen vor allem von Zubringerlinien fördern können, damit die Automobilisten vermehrt schon dort die Bahn benützen und nicht auf eine Autofahrt bis in die Städte angewiesen sind. Die Strassen werden dadurch zusätzlich entlastet.

- Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen
(Art. 36ter Abs.1 lit.d)

Schon heute unterstützt der Bund Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen im Bereich von National- und Hauptstrassen. So hat er

allein für den Lärmschutz entlang von Nationalstrassen in den letzten vier Jahren rund 300 Millionen Franken aufgewendet.

Neu wird der Bund Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen auch entlang der übrigen, dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen (Kantons- und Gemeindestrassen) unterstützen können. In der Botschaft zum Umweltschutzgesetz stellte der Bundesrat für derartige Lärmschutzmassnahmen Beiträge von rund 15-40 Millionen Franken jährlich in Aussicht. Dafür soll nun die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden.

Zu denken ist dabei vor allem an die Erstellung von Lärmschutzwällen und -wänden, an die Tieferlegung oder Ueberdeckung von besonders lärmintensiven Strassenzügen, an die Erneuerung von lärmverursachenden Belägen usw.

- Schutz gegen Naturgewalten
(Art. 36ter Abs. 1 lit.d)

Bis anhin wurden Wildwasser- und Lawinenschutzverbauungen entlang von National- und Hauptstrassen aus den Treibstoffzollerträgen finanziert. Beiträge an Schutzbauten entlang der übrigen Strassen wurden aus allgemeinen Bundesmitteln bezahlt. Neu sollen auch dafür die Treibstoffzölle beigezogen werden.

- Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich im Strassenwesen
(Art. 36ter Abs.1 lit.e)

Die Strassenlasten der Kantone sind ausserordentlich verschieden. Der Bund hat schon bisher diese Unterschiede mit einem Finanzausgleichssystem etwas gemildert. Nach der neuen Regelung kann er die Beiträge wesentlich erhöhen und damit vor allem den Bergkantonen, die ein weites und teures Strassennetz zu unterhalten haben, eine echte Erleichterung verschaffen.

- Beiträge an Kantone mit internationalen Alpenstrassen
(Art. 36ter Abs.1 lit.f)

Der bisherige Verfassungsartikel legte genau fest, welche Beträge den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis für ihre speziellen

Aufwendungen für die dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen auszurichten seien, nämlich gesamthaft genau 1,59 Millionen Franken. Diese Beträge stehen seit 1958 unverändert in der Verfassung. Neu werden keine festen Summen mehr fixiert; der Bund wird auch hier vermehrt Mittel zur Verfügung stellen können zur Entlastung dieser Kantone.

- Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen
(Art. 36ter Abs.1 lit.f)

Die Nationalstrassenkantone können mit beträchtlicher Bundeshilfe einen wesentlichen Teil ihrer Verkehrsprobleme lösen. Durch die Nationalstrassen sind Einsparungen bei den Kantonsstrassen möglich. Die nationalstrassenlosen Kantone (Appenzell, Jura) müssen mit erheblichem finanziellem Aufwand ihr Strassenetz anpassen. Auch hier werden künftig Bundesbeiträge möglich sein.

3.3.4. Subsidiarität des Zollzuschlages
(Art. 36ter Abs.2)

Der Zollzuschlag von heute 30 Rappen pro Liter kann nur solange erhoben werden, als er für die Deckung von Beiträgen für den motorisierten Verkehr nach Abs.1 von Art. 36ter notwendig ist. Dieser Grundsatz bleibt in der Verfassung verankert, um jeden Versuch einer Zweckentfremdung zu verhindern. In den Uebergangsbestimmungen (Art.16) wird zudem der heutige Ansatz von 30 Rp pro Liter fixiert. Er kann nur durch Gesetzesänderung erhöht oder vermindert werden.

4. Verhältnis zu anderen Verkehrsvorlagen und -initiativen

4.1. Gesamtverkehrskonzeption (GVK)

Die Neuregelung der Treibstoffzölle ist zeitlich dringlich, weil nach Rückzahlung des Nationalstrassenvorschusses die verfassungsmässige Grundlage für die weitere Erhebung des vollen Zollzuschlages nicht mehr gegeben ist. Es kann damit also nicht bis zum Inkrafttreten

der GVK-Verfassungsartikel zugewartet werden. Zwar wird die Botschaft des Bundesrates demnächst veröffentlicht werden, doch dürfte die parlamentarische Beratung entsprechend der Bedeutung der GVK und ihrer Komplexität einige Jahre in Anspruch nehmen. Es rechtfertigt sich daher, für diese Zeit eine neue Verfassungsregelung bei den Treibstoffzöllen vorzusehen. Sie stimmt jedoch mit den Prinzipien des GVK-Schlussberichtes überein und kann in einer späteren gesamthaften Revision der Verkehrsartikel Eingang finden.

4.2. Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe

Die Autobahnvignette geht auf eine Initiative des Parlamentes zurück. Eine Jahresvignette soll danach für einen PW 30 Franken kosten. Der Bundesrat hat die Autobahnvignette abgelehnt und der Neuregelung der Treibstoffzölle Vorrang eingeräumt. Die Autobahnvignette ist eine reine Fiskalmassnahme, ihr Ertrag von rund 200 Mio Franken/Jahr wäre nicht zweckgebunden. Sie ist somit keine Alternative zur Strassenfinanzierung gemäss Treibstoffzollvorlage. Die Abstimmung von Volk und Ständen kann voraussichtlich 1984 stattfinden.

Eine Schwerverkehrsabgabe, deren Ausgestaltung noch nicht feststeht, soll die vom Schwerverkehr nicht gedeckten Strassenkosten einbringen und mithelfen, zwischen privatem und öffentlichem Verkehr gleich lange Spiesse zu schaffen. Allerdings sind in bezug auf die Strassen- und Kategorienrechnung^{*}, die mit zur Begründung dieser Abgabe dient, in letzter Zeit erhebliche Zweifel aufgekommen. Zudem ist hier eine Initiative des Verkehrsclubs der Schweiz (VCS) hängig, sodass die Situation vorläufig unklar ist. Eine Ablehnung der Treibstoffzollvorlage und damit eine Reduktion der Treibstoffzollerträge würde aber die Eigenwirtschaftlichkeit des Strassenverkehrs gesamthaft um ca. 14 % verschlechtern.

* Die Strassenrechnung gibt an, in welchem Verhältnis der Strassenverkehr gesamthaft seine Kosten deckt (heute 87,6%), die Kategorienrechnung in welchem Ausmass es die einzelnen Motorfahrzeugkategorien (z.B. PW, LW) tun.

4.3. TCS-Initiative zur Neuregelung der Treibstoffzölle

Der Touringclub der Schweiz (TCS) hat Ende Oktober 1982 eine mit 145'000 Unterschriften versehene Initiative eingereicht. Der wesentliche inhaltliche Unterschied zur Vorlage von Bundesrat und Parlament besteht darin, dass der TCS wie bis anhin 60 % des Treibstoffgrundzolles für Zwecke des Strassenwesens binden möchte. Im weiteren ist für den Zollzuschlag eine verfassungsmässige Höchstgrenze des anderthalbfachen des Grundzolles (somit 35 Rappen/Liter) vorgesehen. Wie beim Vorschlag der eidg. Räte soll aber der Zollzuschlag vorläufig auf 30 Rappen/Liter belassen werden. Die verkehrstrennenden und -entlastenden Massnahmen sind etwas anders umschrieben, und es fehlen einige im Vorschlag der eidg. Räte aufgeführte Subventionstatbestände.

Der TCS akzeptiert jedoch den Vorschlag der eidg. Räte. Er hält seine Initiative nur für den Fall aufrecht, dass die Verfassungsänderung abgelehnt würde oder die späteren GVK-Beratungen eine ihm unwillkommene Änderung bei den Treibstoffzöllen zur Folge hätten.

5. Zur Kritik an der Vorlage

5.1. Von Automobilisten

5.1.1. Der Zollzuschlag ist zu senken

Das Benzin würde wohl im Moment um 11 Rappen/Liter billiger, doch wäre die Verbilligung nicht unbedingt von Dauer; sie könnte mit der Zeit wieder durch Preiserhöhungen kompensiert werden, ist doch unser Benzinpreis bereits heute gegenüber den umliegenden Ländern günstig. Auch der Preis von Treibstoffen ist ein Marktpreis, der sich bei steigender Nachfrage erhöht.

Zudem würden die Mittel fehlen, um den Nationalstrassenunterhalt wirksam zu finanzieren (200 - 250 Mio/Jahr), Verbesserungen am Strassennetz vorzunehmen, sowie um vermehrt verkehrsentlastende und Umweltschutzmassnahmen zu unterstützen, die auch im Interesse des Automobilisten als Strassenbenützer und als Strassenanwohner sind.

5.1.2. Die Zweckbindung des Grundzolles von 60 % ist beizubehalten

Trotz der Rückführung des zweckgebundenen Anteils am Grundzoll auf den früher geltenden Ansatz von 50 % werden für Massnahmen im Interesse des Motorfahrzeugverkehrs 400 Millionen Franken zusätzlich verwendet werden können, die vor allem den Kantonen zugute kommen. Die Senkung um 10 % bringt der Bundeskasse frei verwendbare Einnahmen vom 100 Millionen Franken als Beitrag an die dringend notwendige Sanierung der Bundesfinanzen. Da Zolleinnahmen grundsätzlich nicht zu den zweckgebundenen Einnahmen zählen und die Nationalstrassen zu über 80 % in Betrieb oder im Bau sind, rechtfertigt sich die Wiederherstellung des alten Ansatzes.

5.1.3. Es wird durch die Hintertüre die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs aus Strassengeldern eingeführt

Die Finanzierung von strassenentlastenden und verkehrstrennenden Massnahmen wird streng auf Bereiche beschränkt, die im Interesse des Strassenverkehrs selbst liegen. Die Aufzählung (kombinierter Verkehr, Autoverlad, Bahnhofparkanlagen) und die explizit erwähnte Beschränkung auf "Aufgaben in Zusammenhang mit dem Strassenverkehr" im Verfassungsartikel lässt darüber keine Zweifel offen.

5.2. Von Seiten des öffentlichen Verkehrs

5.2.1. Die Treibstoffzölle hätten auch zugunsten des öffentlichen Verkehrs zweckgebunden werden sollen

Die Treibstoffzölle sind - soweit sie zweckgebunden sind - der "Preis", den die Automobilisten für die Strassenbenützung entrichten. Es ist deshalb richtig, den Ertrag auch wieder für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu verwenden. Die Vorlage erlaubt jedoch, vermehrt Beiträge für Massnahmen des öffentlichen Verkehrs auszurichten, wenn diese auch im Interesse des Strassenverkehrs liegen (kombinierter Verkehr Schiene - Strasse wie z.B. Huckepack, Autoverlad, Bahnhofparkanlagen, Verkehrstrennung Schiene - Strasse).

5.2.2. Der öffentliche Verkehr wird im Verhältnis zum Strassenverkehr stiefmütterlich behandelt

In den Jahren 1971-80 investierte der Bund 7,9 Milliarden Franken in den öffentlichen Verkehr (SBB, Privatbahnen) und 13,2 Milliarden Franken in den Strassenbau. Nicht berücksichtigt sind bei den Aufwendungen für den öffentlichen Verkehr die beträchtlichen Betriebsbeiträge, welche jährlich in Form von Defizitdeckungen bei den SBB nötig sind (im Budget 1983 allein 382 Millionen Franken).

Die Eigenwirtschaftlichkeit liegt bei den Bahnen bei 75,9 %, bei den Strassen insgesamt bei 88,1 %.

Die Hauptinvestitionen für den öffentlichen Verkehr erfolgten zudem in einer früheren Zeit als jene für den Strassenverkehr. Aus diesem Grunde lagen die Aufwendungen für den Strassenverkehr in den Jahren der Neuanlage des Nationalstrassennetzes (1960-75) stark über jenen für den öffentlichen Verkehr. Seit 1975 wendet der Bund für öffentlichen Verkehr und Strassenausgaben ungefähr gleichviel auf (1,2 - 1,6 Milliarden Franken jährlich).

Von einer stiefmütterlichen Behandlung des öffentlichen Verkehrs kann deshalb keine Rede sein.

5.3. Aus Umweltschutzkreisen

5.3.1. Die Vorlage bringt noch mehr Strassen

Rund die Hälfte der zusätzlichen Mittel von 400 Millionen Franken werden für Beiträge an den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen verwendet, führen also nicht zu neuen Strassenbauten. Erhebliche zusätzliche Beträge werden den Kantonen und Gemeinden als allgemeine Beiträge zur Milderung ihrer bisherigen Strassenlasten zukommen. Heute können sie rund 1,6 Milliarde Franken jährliche Strassenausgaben nicht durch Beiträge des Bundes bzw. durch zweckgebundene Steuern (Motorfahrzeugsteuern) decken. Inwieweit die Kantone die zusätzlichen Beträge für neue Strassenprojekte verwenden wollen, bleibt ihnen überlassen. Angesichts der hohen, ungedeckten Strassenkosten und der verbreiteten Sensibilisierung der Bevölkerung sind überdimensionierte Projekte wenig wahrscheinlich.

Ein weiterer Teil der Einnahmen wird für Investitionen im Interesse des Umwelt- und Landschaftsschutzes, zum Schutz der Strassen und ihrer Benutzer vor Naturgewalten und für strassenentlastende und verkehrstrennende Massnahmen verwendet werden. Die Aufwendungen für den Nationalstrassenbau werden im bisherigen Rahmen bleiben. Hingegen ist eine gewisse bescheidene Steigerung der Hauptstrassenausgaben möglich. Vor allem im Berggebiet wie auch bei Umfahrungen von Ortschaften (im Interesse der Entlastung der Ortskerne von Immissionen) besteht ein gewisser Nachholbedarf. Gesamthaft ist kein Anlass zu Befürchtungen, dass die Vorlage zu einem zusätzlichen, überrissenen Strassenbau führen wird.

5.3.2. Es hätten vermehrt Mittel für den Umweltschutz zweckgebunden werden sollen

Schon heute werden erhebliche Strassenmittel zur Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen eingesetzt. Bei der Neutrassierung von Strassen wird den Interessen des Umwelt- und Landschaftsschutzes weitestmöglich Rechnung getragen. Allein für den Immissionsschutz an Nationalstrassen wurden 1976-81 1 Milliarde Franken Bundesbeiträge ausgegeben. Die Neuregelung erlaubt, Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen nicht nur wie bisher entlang von National- und Hauptstrassen, sondern entlang aller Strassen finanziell zu unterstützen. Damit wird eine umfassende Förderung durch den Bund möglich. Der Verfassungsartikel legt keinerlei Beträge fest. Im Rahmen der Anschlussgesetzgebung wird dies zu konkretisieren sein. Der Bundesrat hat in der Botschaft zum Umweltschutzgesetz allein für Lärmschutzmassnahmen Beiträge von 15 - 40 Millionen Franken jährlich in Aussicht gestellt.

5.3.3. Die Ablehnung der Vorlage hat für den Umweltschutz an Strassen keine Folgen, weil aufgrund des neuen Umweltschutzgesetzes Beiträge vorgesehen werden können

Eine Ablehnung würde dem Bund einen Einnahmefall von 500 Millionen Franken verursachen und damit für Beiträge aufgrund des noch nicht verabschiedeten Umweltschutzgesetzes einen bedeutend geringeren

finanziellen Spielraum lassen. Der Bundesrat ging bei seinen beitragsmässigen Angaben in der Botschaft zum Umweltschutzgesetz von der Weiterführung des Treibstoffzollzuschlages auf der bisherigen Höhe aus, nicht von einem Einnahmenausfall von 500 Millionen Franken ab 1983.

5.4. Aus Sportfliegerkreisen

Sportflieger weisen darauf hin, dass für reine Inlandflüge (also nicht für Flüge der Swissair etc. ins Ausland) Treibstoffzölle bezahlt werden müssen. Der Bund nehme dadurch ca. 7 Millionen Franken ein, die er wieder der Fliegerei zuweisen sollte. Darauf lässt sich folgendes entgegenen:

Treibstoffzölle sind voraussetzungslos geschuldete Fiskalabgaben. Es gibt z.B. viele Automobilisten, die den Treibstoffzollzuschlag zahlen, obwohl sie nie eine Nationalstrasse benutzen. Auch die Benutzer von Kleinmotorrädern entrichteten bis anhin den ausschliesslich für den Nationalstrassenbau bestimmten Zollzuschlag, obwohl ihnen das Befahren dieser Strassen sogar verboten ist.

6. Was hätte eine Ablehnung der Vorlage für Folgen?

Der Zollzuschlag würde von 30 auf 19 Rappen/Liter reduziert. Dem Bund entstünde ein Einnahmenausfall von rund 500 Millionen Franken.

Die Kantone müssten auf neue, zusätzliche Bundesbeiträge für Strassenzwecke von rund 400 Millionen Franken verzichten.

Die Eigenwirtschaftlichkeit des Strassenverkehrs gemäss Strassenrechnung würde um 14% auf 73,6 % sinken.

Der Bund könnte den immer wichtiger werdenden Nationalstrassenbetrieb und - unterhalt nicht generell unterstützen; eine vermehrte Förderung von Umweltschutz-, strassenentlastenden und verkehrstrennenden Massnahmen wäre nicht möglich.

Diese Konsequenzen einer Ablehnung sind schwerwiegend. Demgegenüber fällt die Aussicht auf eine mehr oder weniger lang dauernde Benzinpreisreduktion nicht ins Gewicht. Dem Wunschdenken, dass vielleicht gerade wegen der Ablehnung das eine oder andere Kantons - oder Gemeindestrassenstück - die Nationalstrassenbaufinanzierung bliebe durch die Ablehnung unberührt - nicht gebaut würde, steht die Gewissheit gegenüber, dass die Vorlage gesamtschweizerisch eine erhebliche Besserstellung des Umweltschutzes im Strassenverkehr und eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen Strasse und Bahn bringt.

7. Schlussfolgerungen

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung inbezug auf die Verwendung der Treibstoffzolleinnahmen ist vernünftig und dient allen.

- Die Automobilisten akzeptieren zwar die Beibehaltung des bisherigen Benzin Zollzuschlages von 30 Rappen pro Liter, haben aber die Gewissheit, dass auch in Zukunft für Strassenausgaben des Bundes und der Kantone finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Die Lockerung der Zweckbindung ermöglicht es, dass die Kantone die bestehenden Nationalstrassen unterhalten und für den Benutzer zweckmässig erhalten können. Fehlen die Mittel für die notwendigen Aufwendungen, so kommt rasch der Ruf nach allen möglichen Sondersteuern, die wieder die Automobilisten besonders treffen würden.
- Allen an einem sinnvollen Umweltschutz interessierten Bürgern gibt die Vorlage die Gewissheit, dass der Bund für die Milderung der umweltschädigenden Auswirkungen des Strassenverkehrs Mittel einsetzen wird, nachdem er nunmehr eine verfassungsrechtliche Grundlage dafür besitzt. Bei Ablehnung der Vorlage wird zwar weiterhin das begonnene Nationalstrassennetz fertigerstellt; für Ortsumfahrungsstrassen usw. ist beim Bund aber kein Geld vorhanden. Der Benzinpreis sinkt, was zu vermehrtem Autoverkehr führt.
- Der öffentliche Verkehr profitiert indirekt ebenfalls von der neuen Ordnung der Verwendung der Treibstoffzölle. Die Entflechtung des Schienen- und des Strassenverkehrs, wie sie künftig unterstützt werden kann, bringt auch dem öffentlichen Verkehr Vorteile, ebenso die Förderung des Autoverlads, des kombinierten Verkehrs und von Park-and-Ride-Anlagen.

Die Eidgenössischen Räte haben der Vorlage mit grossem Mehr zugestimmt. Sie verdient auch die Zustimmung von Volk und Ständen.

* * *